

# Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

---

## Sembrando Vida

Programa de grandes expectativas y áreas  
de atención prioritaria

Documento de trabajo núm. 327

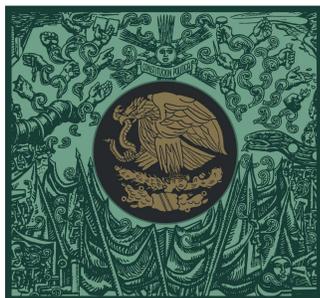


Marzo 2020

---

[www.diputados.gob.mx/cesop](http://www.diputados.gob.mx/cesop)

---



**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LXIV LEGISLATURA

---

**CESOP**

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

---

Información que fortalece el quehacer legislativo



**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LXIV LEGISLATURA



## Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

*Organización Interna*

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas

Director de Estudios Sociales encargado del despacho de la Dirección General del CESOP

Enrique Esquivel Fernández  
Asesor General

Ricardo Martínez Rojas Rustrian  
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto R. Cavero Pérez  
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores  
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga  
Coordinadora Técnico

Investigadores

Gabriel Fernández Espejel  
José de Jesús González Rodríguez  
Roberto Candelas Ramírez  
Salvador Moreno Pérez  
Felipe de Alba Murrieta  
Rafael del Olmo González

Apoyo en Investigación

Luis Ángel Bellota  
Natalia Hernández Guerrero  
Karen Nallely Tenorio Colón  
Ma. Guadalupe S. Morales Núñez  
Nora Iliana León Rebollo  
Ricardo Ruiz Flores

Alejandro Abascal Nieto  
Abigail Espinosa Waldo  
Guillermina Blas Damián

Alejandro López Morcillo  
Editor

José Olalde Montes de Oca  
Asistente Editorial

Información que fortalece  
el quehacer legislativo

**CESOP**

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

# SEMBRANDO VIDA

PROGRAMA DE GRANDES EXPECTATIVAS Y ÁREAS DE ATENCIÓN  
PRIORITARIA

Lic. María Guadalupe S. Morales Núñez

Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigadora asistente de la Subdirección de Opinión Pública del CESOP de la Cámara de Diputados. Líneas de investigación: gestión administrativa parlamentaria, derecho, instituciones y procesos legislativos, Agenda 2030, transparencia y rendición de cuentas.

Correo electrónico: [guadalupe.morales@diputados.gob.mx](mailto:guadalupe.morales@diputados.gob.mx)

## Contenido

<b>Introducción</b> .....	<b>3</b>
<b>Antecedentes</b> .....	<b>4</b>
<b>Sembrando Vida en Plan Nacional de Desarrollo</b> .....	<b>7</b>
Balance del programa Sembrando vida .....	<b>10</b>
<b>Lineamientos de Operación</b> .....	11
<b>Modificación de los Lineamientos de Operación</b> .....	13
<b>Programa Sembrando Vida y el Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste (PRDSS)</b> .....	14
<b>Coordinación interinstitucional</b> .....	15
<b>Coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena)</b> .....	18
<b>Opinión especializada</b> .....	<b>19</b>
Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente .....	19
La Comisión Nacional Forestal (Conafor) .....	20
<b>Consideraciones finales</b> .....	<b>22</b>
<b>Fuentes consultadas</b> .....	<b>23</b>

## Introducción

La estrategia para impulsar el crecimiento económico sostenible en las zonas de mayor grado de marginación del país y robustecer su posición como actor regional relevante fue considerado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018;<sup>1</sup> actualmente forma parte de la política económica en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024<sup>2</sup> como proyecto regional y de cooperación internacional para el desarrollo.

Conviene subrayar que ambos precedentes influyen de manera importante en el programa social Sembrando Vida, porque su diseño e implementación favorece la ubicación geográfica de México en aspectos como el desarrollo económico del sureste del país y su influencia con los países centroamericanos.

El programa Sembrando Vida surge como alternativa instituida en experiencias anteriores y proyecciones innovadoras. A poco tiempo de su implementación, es difícil hacer un balance sobre su desempeño, pero el propósito en este esfuerzo es teorizar sobre su naturaleza, instrumentación y las expectativas que se tienen del mismo en el contexto nacional; el ámbito diplomático o multinacional será abordado en otro momento.

---

<sup>1</sup> DOF, 20/05/2013.

<sup>2</sup> DOF, 12/07/2019.

## Antecedentes

En 2016 el Congreso aprobó la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales (LFZEE<sup>3</sup>) para regular las actividades de las zonas prioritarias, como manufactura, transformación y almacenamiento de materia primas, insumos y la agroindustria. Esta última da vida al programa Sembrando Vida para entidades federativas de mayor rezago social consideradas en ambas aspiraciones.

Por lo que se refiere al proyecto de la LFZEE, se condicionó para declarar expresamente como zonas económicas especiales Puerto Chiapas, Coatzacoalcos, Lázaro Cárdenas-La Unión, Progreso, Salina Cruz, Campeche y Tabasco, con la finalidad de mejorar diversos aspectos de su desarrollo y determinar el área de influencia en cada zona en cuanto a los beneficios e incentivos fiscales y el régimen aduanero aplicables exclusivamente en las zonas correspondientes.

El tema fue motivo de diversas opiniones, en lo particular el maestro Heriberto López Ortiz señala que: "... la zona económica especial, está pensada principalmente como zona franca de maquiladoras, aunque no se exprese en la Ley de manera explícita... pero el contexto de este proyecto se discutió en la víspera de la negociación del TLCAN frente a las exigencias impositivas estadounidenses".<sup>4</sup>

Finalmente, las declaratorias de zonas económicas especiales quedaron derogadas mediante decreto del Ejecutivo del 19 de noviembre de 2019 debido a su ineficacia; los inmuebles y los compromisos contraídos por los estados quedaron a disposición de la Secretaría de Bienestar. El Cuadro 1 muestra el objetivo en ambos proyectos, así como las entidades federativas que lo componen.

---

<sup>3</sup> DOF, 01/06/2016.

<sup>4</sup> Humberto López Ortiz, "Zonas Económicas Especiales. Proyecto prioritario de la actual administración: sus perspectivas", Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Carpeta Informativa núm. 75, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, julio 2017.

Cuadro 1

	Zonas Económicas Especiales (2016)	Programa Sembrando Vida (2019)
<b>Objetivo:</b>	De manera enunciativa mas no limitativa: realizar actividades de manufactura, <b>agroindustria</b> , procesamiento, transformación y almacenamiento de materias primas e insumos; innovación y desarrollo científico y tecnológico (...) así como la introducción de mercancías para tales efectos.	Programa dirigido a las y los sujetos agrarios para impulsar su participación efectiva en el desarrollo rural integral. Establecer sistemas productivos agroforestales.
<b>Entidades federativas</b>	<b>Chiapas</b> (Puerto Chiapas) <b>Veracruz</b> (Coatzacoalcos) <b>Michoacán</b> <b>Guerrero</b> (Lázaro Cárdenas-La Unión) <b>Yucatán</b> <b>Oaxaca</b> (Progreso y Salina Cruz)	Campeche, <b>Chiapas</b> , Chihuahua, Colima, Durango, <b>Guerrero</b> , Hidalgo, <b>Michoacán</b> , Morelos, <b>Oaxaca</b> , Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, <b>Veracruz</b> y <b>Yucatán</b> .

Fuente: elaboración propia con información de la Ley Federal de Zonas Económicas Exclusivas y el PND 2018-2024.

Actualmente, el programa Sembrando Vida forma parte del *Plan de Desarrollo Integral* acordado por México, Honduras, Guatemala y El Salvador para generar acciones que promuevan el desarrollo y las oportunidades a nivel local, contribuyendo a la prevención de la migración irregular y al mismo tiempo atacando sus causas estructurales (Cuadro 2).

Cuadro 2

Plan de Desarrollo Integral	
<b>Países</b>	México, Honduras, Guatemala, El Salvador.
<b>Objetivos</b>	Crear programas, proyectos y acciones específicas para generar empleos y combatir la pobreza.
<b>Migratorio</b>	Respeto a la dignidad de las personas migrantes. Especial atención al interés superior del niño y la protección de los derechos humanos.
	Combate los delitos vinculados con la migración irregular. Acceso a programas de regularización, medidas de protección internacional, y fortalecimiento de la coordinación institucional.

Fuente: elaboración propia con base en la Declaración Política El Salvador, Guatemala, Honduras, México, durante la reunión realizada en Tegucigalpa, Honduras, en octubre de 2018. Recuperado de: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/462720/34.Hacia\\_un\\_nuevo\\_estilo\\_de\\_desarrollo\\_Plan\\_de\\_Desarrollo\\_Integral\\_El.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/462720/34.Hacia_un_nuevo_estilo_de_desarrollo_Plan_de_Desarrollo_Integral_El.pdf)

Las acciones del primer trimestre de 2019 son la identificación y unificación de las áreas de oportunidad existentes, es decir, las entidades federativas de mayor rezago social (Tabla 1), lo cual ha realizado el programa Sembrando Vida en México durante 2019; y forma parte de las primeras acciones de cumplimiento del Plan de Desarrollo Integral, y su implementación futura en armonía con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, así como el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.<sup>5</sup>

**Tabla 1. Presencia en entidades federativas**

	Estado	Población objetivo	Grado de avance	Transferencias económicas
1.	Campeche	10,000	97% El resto en proceso de formalización de su pago.	3 mil 408 millones 910 mil pesos
2.	Chiapas	80,000		
3.	Durango	10,000		
4.	Puebla	7,200		
5.	Quintana Roo	5,000		
6.	Tabasco	60,000		
7.	Veracruz	52,800		
8.	Yucatán	5,000		
	Nacional	230,000		

Fuente: Programa Sembrando Vida.

El proyecto aporta 30 recomendaciones para cambiar la vida de las personas en el sur de México y en los tres países centroamericanos,<sup>6</sup> lo cual consolida un esquema regional para frenar la migración hacia Estados Unidos y potenciar el desarrollo turístico global, bajo la supervisión de las Naciones Unidas.

<sup>5</sup> CEPAL, Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan de Desarrollo Integral El Salvador-Guatemala-Honduras-México. Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones de la CEPAL 2019. Recuperado de: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/462720/34.Hacia\\_un\\_nuevo\\_estilo\\_de desarrollo\\_Plan\\_de Desarrallo Integral\\_El.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/462720/34.Hacia_un_nuevo_estilo_de_desarrollo_Plan_de Desarrallo Integral_El.pdf) (consulta: febrero de 2019).

<sup>6</sup> Versión estenográfica "Sembrando Vida", Plan de Desarrollo para la Migración en Tapachula, Chiapas. Recuperado de: <https://lopezobrador.org.mx/2019/06/20/version-estenografica-sembrando-vida-plan-de-desarrollo-para-la-migracion-en-tapachula-chiapas/> (consulta: febrero 2020).

México asume un papel adicional en este proyecto debido al compromiso de respaldo (económico) hacia los países de centroamérica. En una primera etapa El Salvador recibió el primer impulso mediante una transferencia directa de más de 30 millones de dólares a un programa que contempla más de 100 millones de dólares.

El Reino de España, el consentimiento de Antonio Gutiérrez, Secretario General de las Naciones Unidas y aval del Gobierno de Estados Unidos, legitiman el proyecto regional,<sup>7</sup> que además es un avance de cumplimiento en el contexto del Acuerdo de París que "... supone la cooperación climática multilateral dirigida a lograr esfuerzos locales, nacionales, regionales y mundiales...".<sup>8</sup>

## Sembrando Vida en Plan Nacional de Desarrollo

Como ya se señaló, Sembrando Vida es uno de los nueve programas de la política social que contempla el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 con el propósito de *contribuir al bienestar social de las y los sujetos agrarios en sus localidades rurales e impulsar su participación efectiva en el desarrollo rural integral*. La estructura planteada se muestra a continuación.

Se concibe en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 publicado el 12 de julio de 2019 en el DOF. A su vez forma parte de nueve programas sociales que conforman la Política Social en el ámbito de la Secretaría del Bienestar, destinados a construir un país con bienestar y desarrollo sostenible. La integración del programa se muestra en el Cuadro 3 y su propósito es generar empleos, incentivar la autosuficiencia alimentaria, mejorar los ingresos de las y los pobladores y recuperar la cobertura forestal de un millón de hectáreas en el país.

---

<sup>7</sup> Presidencia de la República, versión estenográfica del presidente durante la presentación de Sembrando Vida, hacia un Desarrollo para la Migración, 29 de junio de 2019, Tapachula, Chiapas. Recuperado de: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-del-presidente-durante-la-presentacion-de-sembrando-vida-plan-de-desarrollo-para-la-migracion>

<sup>8</sup> CEPAL, Hacia un nuevo estilo de desarrollo..., *op. cit.*

Cuadro 3. Organización del Programa Sembrando Vida

PND 2019-2024		Política Social Programa Sembrando Vida
<b>Objetivo</b>	Sujetos agrarios para impulsar su participación efectiva en el desarrollo rural integral: a) Mayores de edad b) Habite localidades rurales c) Sean propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para proyectos agroforestales.	
<b>Estados:</b>	Localidades rurales con ingreso inferior a la línea de bienestar rural: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán	
<b>Sistemas productivos agroforestales</b>	1. Combina la producción de los cultivos tradicionales en conjunto con árboles frutícolas y maderables. 2. El sistema de Milpa Intercalada entre Árboles Frutales (MIAF).	

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

Otro de sus propósitos es reforestar un millón de hectáreas con árboles frutales y maderables que permita mejorar las condiciones de los ejidos y las comunidades agrarias en mayor situación de pobreza; en su implementación se vincula con el programa Jóvenes Construyendo el Futuro y se concibe como un programa inédito de alto impacto social, económico y ambiental que apuesta por la regeneración de los ejidos, comunidades y territorios rurales.<sup>9</sup> En el Cuadro 4 se muestra la distribución de las áreas beneficiadas.

Cuadro 4. Zonas beneficiadas

2019		
<b>575 mil hectáreas distribuidas en:</b>	Campeche	Chiapas
	Durango	Puebla
	Quintana Roo	Tabasco
	Veracruz	Yucatán
Total: equivale a 4 mil ejidos y cerca de 400 comunidades, muchas de ellas indígenas.		
Fuente: Notimex, Sembrando Vida para la autosuficiencia alimentaria. Recuperado de: <a href="http://www.notimex.gob.mx/fotorreportaje/50">http://www.notimex.gob.mx/fotorreportaje/50</a>		

<sup>9</sup> Con información de Notimex, "Sembrando vida para la Autosuficiencia Alimentaria". Recuperado de: <http://www.notimex.gob.mx/fotorreportaje/50>

Adicionalmente, el gobierno de Jalisco ha mostrado interés particular, ya que cumple con los criterios de inclusión comentados por la Secretaría de Bienestar.<sup>10</sup> Los beneficiarios del programa se denominan sujetos agrarios, y son favorecidos por tres tipos de apoyo:

1. Apoyo mensual de 5 mil pesos.
2. Apoyos en especie para la producción agroforestal (plantas, insumos, herramientas).
3. Acompañamiento técnico para la implementación de sistemas agroforestales.
4. Los técnicos del programa compartirán conocimientos y experiencias con los campesinos y aprenderán de la sabiduría de las personas que han convivido con la naturaleza y con el territorio.

Cada agricultor o sembrador recibirá 5 mil pesos mensuales, de los cuales 500 serán destinados a una cuenta de ahorro de una institución financiera y 50 pesos podrán ser destinados al Fondo de Bienestar.

Este fondo consiste en un fideicomiso privado en el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito (Bansefi),<sup>11</sup> cuyo fin servirá para apoyar a los productores a consolidar sus medios de producción y de vida familiar a mediano y largo plazo.

De acuerdo con el informe de la Secretaría de Bienestar, a diciembre de 2019 se cuentan más de 500 mil hectáreas, 229,091 sembradores y la tercera parte son mujeres sembradoras. Para 2020 se espera que el programa se expanda a Chihuahua, Colima, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí, Tamaulipas y Sinaloa. Actualmente Chiapas, Tabasco y Veracruz encabezan la lista de apoyos recibidos que concentran el mayor número de hectáreas, así como el mayor número de becarios en el marco del programa

---

<sup>10</sup> Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/ene/20190121.html>

<sup>11</sup> Banco de control presupuestario indirecto debido a que sus ingresos no están incluidos en la Ley de Ingresos de la Federación DOF 29 de noviembre de 2001. Antes Patronato del Ahorro Nacional.

Jóvenes Construyendo el Futuro. El presupuesto federal garantiza para 2020 incorporar a más de 20 mil becarios en los ocho estados de la república.<sup>12</sup>

### Balance del programa Sembrando Vida

Posiblemente la fortaleza del programa Sembrando Vida radica en el gran número de entidades federativas que conforman el programa para garantizar el desarrollo sostenible. Por ello el análisis que se presenta a continuación versa sobre su conceptualización en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, con el propósito de conocer su estructura, avance y poner en la mesa de análisis algunas consideraciones que alertan sobre su desempeño.

El informe de labores de la Secretaría de Bienestar muestra avances en el primer año de su implementación al cumplirse la expectativa de tener presencia en 19 entidades federativas y alcanzar un grado de población objetivo, como se muestra en el Cuadro 5.<sup>13</sup>

Cuadro 5. Dispersión de recursos y mecánica de ahorro

Lineamiento 5.1:
El apoyo consistente en \$5,000 (cinco mil pesos 00/100 M.N.) se distribuirá de la siguiente manera:
a) \$4,500.00 (cuatro mil quinientos pesos 00/100 M.N.) quedarán depositados en tarjetas de débito a nombre de cada uno de los sujetos de derecho.
b) Se invertirán en las acciones que el sujeto de derecho considere convenientes para el beneficio de su familia y su parcela, es decir, serán de libre disposición.
c) Hasta \$450.00 (cuatrocientos cincuenta pesos 00/100 M.N.) constituirán un ahorro programado a nombre de los sujetos de derecho para fortalecer el patrimonio familiar, que no podrá ser retirado en los primeros tres años del programa y podrá quedar depositado en cuentas del Bansefi, o bien, en cuentas de las cajas o sociedades pertenecientes a la red de distribución asociadas.
d) Con este ahorro, los beneficiarios podrán ser sujetos de crédito.

<sup>12</sup> Con información de Notimex. Comunicado 1412, Tecpatlán, Chiapas, 18 de diciembre de 2019. Recuperado de: <http://www.notimex.gob.mx/comunicadosDetalle/769148> (consulta: febrero de 2019).

<sup>13</sup> Disponible en <https://www.animalpolitico.com/2019/01/las-etapas-y-las-metas-del-programa-de-siembra-de-arboles-al-que-el-gobierno-de-amlo-destinara-15-mil-mdp/>

e) Cuando menos \$50.00 (cincuenta pesos 00/100 M.N.) serán destinados para la creación de un “Fondo de Bienestar” bajo la modalidad de Fideicomiso privado en Bansefi, cuyo fin servirá para apoyar a los productores a consolidar sus medios de producción y de vida familiar a mediano y largo plazo.

Para los sujetos de derecho que salgan del programa por incumplimiento o por fallecimiento, el dinero del ahorro será devuelto de acuerdo con lo establecido en los contratos de apertura de cuentas bancarias.

En el caso de que se otorgue algún apoyo económico indebido derivado de algún incumplimiento por parte de los sujetos de derecho, aquellos que no tuvieren derecho a recibirlo deberán devolverlo.

Por otro lado, diversos medios de difusión han calificado su desempeño a poco tiempo de su implementación. Según mi punto de vista, esa opinión debe prevalecer en el contexto de la opinión pública. En este caso nos enfocamos en la expectativa de sus lineamientos de operación, en los cuales encontramos áreas de alerta que es importante señalar, así como aspectos relevantes en la opinión de algunos especialistas.

### Lineamientos de operación

En cuanto a los Lineamientos de Operación,<sup>14</sup> de su lectura surgen aspectos poco claros y muestran evidencia de discrecionalidad en el manejo y administración de los recursos. A continuación, se presenta un esquema del modelo de operación.

Las áreas de alerta son:

- La discrecionalidad para convenir con instituciones que la Secretaría considere *convenientes*.
- *La inversión en acciones que el beneficiario crea convenientes.*
- *No podrán disponer de su ahorro en tres años.*
- La *participación* de las cajas o sociedades pertenecientes a la Red de Distribución asociadas a Bansefi y autorizadas por la Secretaría de Bienestar.

<sup>14</sup> Lineamientos 3.6.1. Apoyos Económicos para fomentar el bienestar de los sujetos agrarios.

- *Las cláusulas de los contratos de apertura de cuentas bancarias que condicionarán reembolsos.*
- El criterio que asumirá la Secretaría frente a la red bancaria si se otorga algún apoyo económico indebido al beneficiario.
- Los medios electrónicos de pagos y a través de una red de distribución autorizada, plasmada en convenio con Bansefi, y con instituciones financieras que la Subsecretaría considere conveniente incluir.

El esquema de plazos y manejo de recursos es poco claro. En principio, la atención de la vigencia del PEF 2020 es anual y la institución financiera puede extender a 36 meses el resguardo de los recursos, sin la posibilidad de que los agricultores puedan disponer de ellos en dicho plazo.

La expectativa de que los beneficiarios administrarán sus propios recursos es abstracta. Al término del plazo las instituciones ofrecerán a los beneficiarios *créditos de capital de riesgo en condiciones homogéneas a nivel nacional, considerando que dichos créditos serán garantizados en parte por el Fondo de Bienestar.*

Este fondo se hará bajo la modalidad de fideicomiso privado alojado en Bansefi, cuyo fin será apoyar a los productores a consolidar sus medios de producción y de vida familiar a mediano y largo plazo; asimismo, podrá adquirir otra modalidad en la medida que avance la estrategia financiera del programa.

Los lineamientos incluyen un capítulo de sanciones que pueden ir de una amonestación, suspensión y/o cancelación al programa.

Los agricultores pueden oponerse a la suspensión o cancelación de los beneficios, de acuerdo con el derecho de la garantía de audiencia, pero el Comité Técnico emitirá la resolución a los 95 días —que no establece si son naturales o hábiles—. Si procede la queja, se reembolsará el apoyo económico de los meses que dejó de percibir el apoyo.

Los lineamientos no regulan la negativa del reembolso al beneficiario, pero sí remite a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y el agricultor no cuenta con

acompañamiento técnico especializado para impugnar con base en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Recordemos que las entidades federativas comprometidas tienen un nivel de rezago social alto.

### **Modificación de los Lineamientos de Operación**

Los Lineamientos de Operación publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 2019 fueron revisados por la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria. Sus observaciones quedaron solventadas y mediante un acuerdo de la Secretaría de Bienestar las modificaciones quedan publicadas el 16 de julio de 2019 en el *Diario Oficial de la Federación*, como se muestra en el Cuadro 6.

Cuadro 6. Estructura de los Lineamientos de Operación

<b>Operación del Programa Sembrando Vida DOF 24 /01/2019</b>
<b>Objetivos</b>
<b>Lineamientos, cobertura y población potencial</b>
<b>Criterios y requisitos para acceder al programa</b>
<b>Criterios para la conformación del registro y padrón de los beneficiarios</b>
<b>Tipos y montos de apoyo</b>
<b>Acompañamiento técnico para la implementación de sistemas agroforestales</b>
<b>Derechos y obligaciones de los beneficiarios</b>
<b>Sanciones y medios de impugnación</b>
<b>Instancias normativas, instancias ejecutoras</b>
<b>Coordinación interinstitucional</b>
<b>Personal y estructura orgánica</b>
<b>Gastos de operación y dispersión de recursos y mecánica de ahorro e instituciones financieras</b>
<b>Evaluación del desempeño</b>
<b>Indicadores, control y seguimiento, transparencia y difusión</b>
<b>Acciones de blindaje electoral, perspectiva de género, enfoque de derechos (entre otros), así como un glosario de términos</b>

## Programa Sembrando Vida y el Programa Regional de Desarrollo del Sur Sureste (PRDSS)

El programa se enfoca a zonas expulsoras de mano de obra migrantes y a contener el flujo migratorio en su tránsito hacia el norte a través de una estrategia para reforestar un millón de hectáreas, comenzando con 500 mil árboles frutales y maderables que permita mejorar las condiciones de los ejidos y comunidades agrarias en mayor situación de pobreza.<sup>15</sup> Ello garantiza la creación de 400 mil empleos para productores, ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, mientras cultivan maíz, cacao, hortalizas y árboles frutales en un millón de hectáreas de 19 estados del país.

En este ámbito suponemos que debe analizarse de cara al Programa Regional de Desarrollo del Sur Sureste (PRDSS), que sustenta el artículo 26 constitucional, y se concibe en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), ya que una de sus estrategias es apoyar el desarrollo sustentable del campo y además convergen entidades federativas comunes. El Cuadro 7 muestra algunos que suponen un análisis especializado.

Cuadro 7. Aspectos comunes entre los dos programas

Programa regional de Desarrollo del Sur Sureste
Llevar a cabo acciones para el aprovechamiento del bosque como motor económico sustentable.
Fomentar la adopción de cultivos con una mayor adaptación al potencial de la zona.
Promover el desarrollo de modelos de organización local.
Capacitación y formación de capital social comunitario a fin de aumentar la productividad del campo.

El programa desarrolla la producción forestal maderable compuesta de *escuadra, celulósicos, chapa y triplay, postes y pilares, leña, carbón, durmientes*, en entidades federativas comunes con el programa Sembrando Vida, y la pregunta es si ambos programas son compatibles entre sí y pueden compartir la siembra de árboles

<sup>15</sup> Secretaría de Bienestar. Lineamientos de Operación del Programa Sembrando Vida. DOF 24/01/2019.

frutales en términos de impacto ambiental o forestal o pueden configurarse “malas prácticas de desarrollo (no) sustentable”. En el Cuadro 8 se muestran las entidades federativas identificadas en ambos programas y las plantas que requieren.

Cuadro 8. Entidades federativas comunes en programas distintos o complementarios

Programa Regional de Desarrollo Sur-Sureste 2014-2018 Sedatu		Programa Social Sembrando Vida 2019-2024 Secretaría de Bienestar
	<b>Producción forestal maderable</b>	<b>Sistema agroforestales</b>
<b>Suelo para</b>	<i>Celulósicos, chapa y triplay , postes y pilares, leña, carbón, durmientes</i>	<i>Árboles frutícolas y maderables Sistema de milpa intercalada</i>
1.	<b>Campeche</b>	<b>Campeche</b>
2.	<b>Chiapas</b>	<b>Chiapas</b>
3.		Chihuahua
4.		Colima
5.		Durango
6.	<b>Guerrero</b>	<b>Guerrero</b>
7.		Hidalgo
8.		Michoacán
9.		Morelos
10.	Oaxaca*	Oaxaca
11.	Puebla	Puebla
12.	<b>Quintana Roo</b>	<b>Quintana Roo</b>
13.		San Luis Potosí
14.		Sinaloa
15.	<b>Tabasco</b>	<b>Tabasco</b>
16.		Tamaulipas
17.		Tlaxcala
18.	<b>Veracruz</b>	<b>Veracruz</b>
19.	<b>Yucatán</b>	<b>Yucatán</b>

\*Oaxaca es el cuarto lugar de la producción nacional maderable a nivel nacional con 5.9%.  
Fuente: elaboración propia con información de Sedatu. Recuperado de: [https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo\\_regional/docs/ProgRegDesarr\\_SurSureste2014\\_2018.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_regional/docs/ProgRegDesarr_SurSureste2014_2018.pdf) y Plan Nacional de Desarrollo Programa Sembrando Vida.

### Coordinación interinstitucional

La coordinación para el desarrollo del programa mantiene una relación permanente con otras secretarías para evitar la duplicidad de acciones y favorecer su desarrollo con SADER, Semarnat, Sedena, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), Bansefi o instituciones públicas o privadas que aseguren la implementación de mecanismos cercanos al

lugar de residencia de los agricultores para que realicen retiros de dinero en efectivo, como se establece en el lineamiento 3.8.3.

### **Comisión Nacional Forestal**

Los lineamientos de operación no incluyen como instancia de coordinación aun cuando tiene una relación estrecha con las autoridades comunales. El acompañamiento técnico del programa sembrando vida no incluye la protección de la lengua originaria y culturas ancestrales, así como la organización del *tequio*, característico en Oaxaca.

### **Comisión Nacional de Derechos Humanos**

La participación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el programa es igualmente relevante, por sus medidas precautorias o cautelares a favor de determinadas personas o grupos, como en el caso de dar celeridad a la inscripción de beneficiarios de los programas y garantizar el ejercicio de sus derechos humanos.<sup>16</sup>

### **La Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

Tiene a su cargo la difusión de los indicadores de propósito y componentes de la Matriz de Indicadores para Resultados. Éstos deberán ser publicados y difundidos para su consulta en su portal oficial con el propósito de medir y valorar el progreso del programa.

### **La Comisión Nacional de Mejora Regulatoria**

Mediante el comunicado CONAMER/1936/81 del 2 de julio de 2019<sup>17</sup> sugiere modificaciones a los Lineamientos de Operación del programa Sembrando Vida, publicado el 24 de enero de 2019.

---

<sup>16</sup> Lineamientos de Operación del Programa Sembrando Vida, núm. 15. Enfoque de Derechos. DOF 24/01/2019.

<sup>17</sup> Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos de Operación del programa Sembrando Vida, del 24 de enero de 2019. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de julio de 2019.

## Programas de desarrollo económico

El desarrollo del programa Sembrando Vida confluye con los proyectos de desarrollo económico conformado por el Tren Maya, el Corredor Transísmico (corredor multimodal transísmico) y la zona libre de la Frontera Norte, como se explica en el Cuadro 9.

Cuadro 9. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.  
Programas sectoriales

Política social (9)		Política económica (3)		
Sembrando Vida es uno de los nueve programas sociales del PND		Tren Maya	Corredor Transísmico (corredor multimodal transísmico)	Zona libre de la Frontera Norte
<b>Estados beneficiados</b>				
1.				Baja California
2.	Campeche	Campeche		
3.	Chiapas	Chiapas		
4.				Coahuila
5.	Chihuahua			Chihuahua
6.	Colima			
7.	Durango			
8.	Guerrero			
9.	Hidalgo			
10.	Michoacán			
11.	Morelos			
12.				Nuevo León
13.	Oaxaca		Oaxaca*	
14.	Puebla			
15.	Quintana Roo	Quintana Roo		
16.	San Luis Potosí			
17.	Sinaloa			
18.				Sonora
19.	Tabasco	Tabasco		
20.	Tamaulipas			Tamaulipas
21.	Tlaxcala			
22.	Veracruz		Veracruz	
23.	Yucatán	Yucatán		
	18,689,533,876 millones	150 mil millones de pesos	8 mil millones de pesos	

Fuente: elaboración propia con información del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2020.

## Coordinación con los gobiernos de las entidades federativa y la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena)<sup>18</sup>

La relación con los gobiernos de los estados parte de los convenios de colaboración para establecer viveros comunitarios. Al 2019 aportaron 168.9 plantas, pero no se cuenta con evidencia respecto del modelo de dotación.

Los lineamientos consideran tres tipos de viveros: los que aporta la Secretaría de la Defensa Nacional, los viveros comunitarios y los viveros comerciales.

Mediante un convenio de colaboración, la Secretaría de la Defensa Nacional se comprometió a proveer 100 millones de plantas forestales en 12 viveros forestales municipales ubicados en siete entidades del país.

Se tiene prevista la producción de 575 millones de plantas. La Secretaría ha proporcionado más de un millón de plantas. El volumen más importante será canalizado durante el segundo semestre, logrando el avance de 2019 como se muestra en las tablas 2 y 3.

Tabla 3. Tipos de viveros

Convenio de colaboración para proveer sembrado Secretaría de la Defensa Nacional			Gobiernos de Chiapas, Tabasco y Veracruz	Viveros comunitarios	Viveros comerciales
<b>100 millones de plantas forestales</b>	12 viveros forestales militares	Caoba, cedro rojo	203 millones	285.7 millones	168.9 millones

<sup>18</sup> Informe de Labores Secretaría de Bienestar. Recuperado de: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/sep/Sbienestar-20190905.pdf>

Tabla 4. Avance en la implementación de viveros comunitarios

2019			
Implementación de viveros comunitarios			
<b>5,714 meta</b>	Autogestión comunitaria	2,701 viveros más con 30 millones de plantas	Especies agroindustriales, frutales y forestales
<b>3,596 construidos en junio</b>	Participación social		
<b>63% avance</b>			

## Opinión especializada

Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente

En 2018 el Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente realizó un análisis general del programa, en el cual explicó algunos aspectos para identificar áreas de atención:

- El programa se asume de largo plazo y requiere de un esquema de planeación comunitaria y regional;
- Considera un esquema de contratos de aparcería poco claro para quien no cuente con la superficie requerida por beneficiario (2.5 hectáreas) o bien quien no tenga tierra, pero logre establecer el contrato. En tal caso no se establecen los beneficios del aparcerero, así como la perspectiva de largo plazo de los contratos de aparcería.
- El programa tiene una duración determinada; es necesario prever una estrategia para el momento en que se suspenda el servicio. Normalmente los proyectos de desarrollo rural requieren plazos suficientemente largos para maduración y apropiación.
- No se observan consideraciones sobre el desarrollo de cadenas de valor ligadas a la producción de granos, frutales y posteriormente productos maderables, y
- Los programas de transferencias directas de subsidios tienen el riesgo de generar patrones de consumo en los beneficiarios que no contribuyen a

mejorar la estructura de las condiciones de vida ni a evitar la reproducción de la pobreza.<sup>19</sup>

### La Comisión Nacional Forestal (Conafor)

En el comunicado del 23 de agosto de 2019, Conafor establece lo siguiente:

- Los árboles brindan servicios ecosistémicos como agua, aire, belleza de paisaje, no importa si son frutales o forestales. Además, ambos capturan carbono, retienen suelo y contribuyen en la mitigación del cambio climático.
- La diferencia entre unos y otros es el uso que les da el ser humano.
- La población indígena *tiene saberes y conocimientos tradicionales del acceso, uso y manejo de los recursos forestales*.
- La población rural planta árboles frutales para autoconsumo o como actividad económica en la cual ven ganancias en poco tiempo.
- Las malas prácticas en las plantaciones de árboles frutales se contraponen con el medio ambiente.
- Los procesos de producción suelen ser agresivos a fin de satisfacer un mercado mundial que va al alza con el incremento de la población.
- Algo muy diferente a quien planta árboles forestales que son usados para restaurar un ecosistema, actividad que no es redituable.
- O bien son plantados para cultivar madera, pero, a diferencia de los frutales, las ganancias podrían verse después de 10 años por el tiempo que tardan en crecer.
- Registra 9,407,296 personas indígenas que habitan y poseen territorios forestales que van de bosques, selvas, zonas áridas y semiáridas, donde

---

<sup>19</sup> Sembrando Vida, análisis general del programa. Resultado de la sesión de análisis en la que participaron el Dr. Gonzalo Chapela (consultor experto en gestión integrada de tierras y aguas), el Dr. Juan Manuel Torres Rojo (investigador del CIDE, especialista en gestión forestal), el MC Vicente Arriaga (Conabio, especialista en gestión forestal y biodiversidad) y la Dra. Julia Carabias (UNAM, El Colegio Nacional, Natura y Ecosistemas Mexicanos, especialista en gestión integrada de recursos naturales renovables), 2018. Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente, A.C., México. Recuperado de: <https://ceiba.org.mx/sembrando-vida-analisis-general/> (consulta: 10 de marzo de 2020).

combinan la riqueza cultural que tienen. El *Macuiltianguis* es la práctica ancestral de mezclar la sabiduría de los pueblos indígenas, la participación de la gente, la cultura y la lengua en los ecosistemas forestales: es un círculo virtuoso de conservación, aprovechamiento y autonomía económica para la comunidad.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Comisión Nacional Forestal, “Pedir permiso al bosque”. Recuperado de: <https://www.gob.mx/conafor/articulos/pedir-permiso-al-bosque>

## Consideraciones finales

Como se ha mencionado, es difícil hacer un balance al corto plazo de la implementación del programa. Actualmente se cuenta con la opinión institucional de la Secretaría al cargo, que muestra datos relevantes, los cuales deben ser analizados *a posteriori* con la opinión de los gobiernos de los estados, la Secretaría de la Defensa Nacional y su relación con otras instancias.

Por lo pronto, se ponen en la mesa de análisis las áreas “de alerta” que ofrece este trabajo. En principio habrá que reflexionar si los lineamientos de operación tienen la finalidad de apoyar o sólo fomentar, dado que en un enfoque gramatical la palabra *apoyar* se verbaliza cinco veces, mientras que *fomentar* sólo diez.

Igualmente, su análisis en el contexto multilateral no debe sustraerse, pero será objeto de un siguiente estudio que ofrezca mayores elementos, principalmente apoyado en la CEPAL, que ha ofrecido un estudio técnico relevante y con seguridad tendrá un mejor balance a partir de los resultados que aporte México dada su posición geopolítica.

## Fuentes consultadas

### **Comisión Económica para América Latina y El Caribe**

Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan de Desarrollo Integral El Salvador-Guatemala-Honduras-México.

Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan de Desarrollo Integral El Salvador-Guatemala-Honduras-México. Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones de la CEPAL, 2019.

### **Presidencia de la República**

- Versión estenográfica “Sembrando Vida”, Plan de Desarrollo para la Migración en Tapachula, Chiapas.
- Versión estenográfica del presidente durante la presentación de Sembrando Vida, de Desarrollo para la Migración.
- Diario Oficial de la Federación,
- Notimex.

### **Secretaría de Bienestar**

- Lineamientos de Operación del Programa Sembrando Vida, 24 de enero de 2019.
- Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten los lineamientos de operación del Programa Sembrando Vida, 16 de julio de 2019.

### **Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano**

- Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste (PRDSS)

### **Estudios especializados**

- López Ortiz, Humberto, Zonas Económicas Especiales. Proyecto prioritario de la actual administración: sus perspectivas, Carpeta Informativa núm. 75, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, julio de 2017.
- Sembrando Vida, análisis general del programa, Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente, A.C., México, 2018.
- Comisión Nacional Forestal, “Pedir permiso al bosque”, 8 de agosto de 2019.

CENTRO DE  
ESTUDIOS SOCIALES Y  
DE OPINIÓN PÚBLICA

[www.diputados.gob.mx/cesop](http://www.diputados.gob.mx/cesop)

 cesop01

 @cesopmx